

# 광역자치단체의 지역사회보장계획 수립 현황 분석: 지역성을 중심으로

A Study on the Community Welfare Planning of  
Local Governments: Focused on Locality

이정은 | 한국보건사회연구원 전문연구원

제4기 지역사회보장계획이 2018년에 수립되어야 한다는 점을 고려한다면 올해는 이를 위한 사전 준비 작업을 시작해야 하는 매우 중요한 시기이다. 이를 위해 본고에서는 지역사회보장계획의 기획 원칙 중 '지역성(locality)'을 중심으로 현재 지역사회보장계획이 담고 있는 과제를 점검하였다. 제3기 지역사회보장계획이 설계된 시점에서 지역성을 추구하기 위해 시도한 원칙을 재확인하고, 광역자치단체에서 수립한 "제3기 지역사회보장계획"과 "2016년 지역사회보장계획 시행계획서"의 내용을 분석해 지역성 원칙이 어떻게 구현되고 있는지 검토하였다. 이를 바탕으로 제4기 계획에서는 지역성을 확보하기 위한 다양한 계획 수립 체계에 대한 고민과 함께 실제로 운영되고 있는 지역사회보장사업의 계획서상 반영 정도에 대한 합의 등을 바탕으로 지역성이 확보된 실효성 있는 계획으로 자리매김할 수 있는 방향을 고민하기 시작해야 할 것이다.

## 1. 들어가며

제4기 지역사회보장계획이 2018년에 수립되어야 한다는 점을 고려한다면 올해는 이를 위한 사전 준비 작업을 시작해야 하는 매우 중요한 시기이다. 계획 수립의 절차나 방법, 지역 진단의

근거로 활용되는 지역사회보장조사의 내용과 방식, 성과를 측정하기 위한 목표와 지표의 설정, 모니터링 및 평가의 방식 등 그간의 과제를 점검해야 하며, 지역사회보장계획의 발전 방향에 대한 관련 주체들의 합의가 필요하다.

이 시점에서 본고는 지역사회보장계획의 수립 원칙 중 ‘지역성(locality)’을 중심으로 현재 지역사회보장계획이 담고 있는 과제를 점검하고자 한다. 지역성은 지역사회보장계획 수립의 중요한 원칙 중 하나라 할 수 있다. 지역사회보장계획에서 지역성은 지역 고유의 특성이 반영된 사회보장 영역의 계획으로, 중앙 차원의 사회보장계획과는 차별성을 갖는 고유한 원칙이다. 이를 위해 지역사회보장계획은 지역의 사회보장 욕구에 대한 과학적 진단을 바탕으로 지역 주민을 포함한 지역의 다양한 주체들의 참여로써 수립된다. 스스로 지역의 사회보장영역 비전을 선정하고 이를 달성하기 위한 전략과 과제들을 제시하며 지역의 특성에 맞는 사업을 기획함으로써 지역 고유의 사회보장계획을 수립할 수 있는 것이다.

현재 실행 중인 제3기 지역사회보장계획은 이전에 수립되었던 1, 2기의 계획에 비해 지역성 원칙이 더 강화된 형태라 할 수 있다. 3기 계획의 지역성 원칙에서는 계획 수립 과정에서의 강화된 지자체의 기획 영역에 초점을 두었다. 지자체에서 수행하는 모든 사회복지사업을 나열했던 1, 2기 계획과 달리 3기 계획에서 지역의 비전을 달성하기 위한 핵심과제들을 선정하고 이를 수행하기 위한 세부 사업들만을 계획에 포함했다는 점은 그간의 계획과 가장 구별되는 차이로 할 수 있다. 이러한 차별적 시도는 1, 2기 계획이 가진 한계, 즉 국고 보조를 통해 전 지자체에서 일관되게 운영되는 보편사업과 지역의 고유한 사업들이 망라되어 지역성을 확인할 수 없었던 점을 극복하

기 위함이었다. 지자체에서 운영되는 모든 사회복지 관련 사업을 확인하는 것보다 지역사회보장계획을 수립하는 과정에서 지자체가 주력해야 할 영역을 확인하고 이를 바탕으로 지역사업의 기획, 운영 등을 강조하려는 의도가 있었던 것이다.

그렇다면 실제 지역의 사회보장계획에서 지역성 강화 의도는 어떻게 반영되고 있는가. 이를 위해 본고에서는 제3기 지역사회보장계획이 설계된 시점에서 지역성을 추구하기 위해 시도한 원칙을 재확인하고, 광역자치단체에서 수립한 “제3기 지역사회보장계획”과 “2016년 지역사회보장계획 시행계획서”의 내용을 분석해 지역성 원칙이 어떻게 구현되고 있는지 점검해 보았다. 제3기 지역사회보장계획의 실행이 절반 지난 현지점에서 실제 계획의 운영에 대한 분석 및 점검 작업은 앞으로 남은 제3기 지역사회보장계획의 안정적 운영과 함께 당장 내년에 수립되어야 할 제4기 지역사회보장계획의 발전 방향을 제시하기 위한 기초 자료로서 의미가 있을 것이다.

## 2. 지역사회보장계획의 지역성

지역사회보장계획은 2003년 사회복지사업법 개정을 통해 법적 근거가 마련되었다. 2006년 최초의 지역사회보장계획인 제1기 지역사회복지계획(2007~2010년)이 수립되었으며, 2010년 제2기 지역사회복지계획(2011~2014년), 2014년 제3기 지역사회보장계획(2015~2018년)이

수립되었다.<sup>1)</sup> 지역사회보장계획은 지방분권이라는 정책의 흐름과 맥을 같이한다. 2003년 참여 정부 출범 이후 국가균형발전이라는 정책 의제의 실현을 위해 지방분권정책이 실시됨에 따라 사회복지 영역에서도 지방자치단체의 복지 관련 정책적 책임이 강화되기 시작했다. 이는 단순한 행정의 분권이나 정치적 분권에서 한 단계 진전된 형태로서 국가보조금으로 지원되었던 사회복지사업의 예산 편성 권한이 지방으로 대폭 이양된 형태라는 점에서 재정에서의 지방분권이라 할 수 있다.<sup>2)</sup>

사회복지 영역에서의 지방화, 지방분권이라는 시대 변화의 한 축에 지역사회보장계획이 있다. 중앙정부가 계획을 수립하고 지자체는 실천했던 일방적인 관계에서 벗어나 지역이라는 일정 단위를 근거로 해당 지역에 거주하는 주민들의 사회복지 증진을 위해 지역 스스로 목표를 설정하고, 목표 달성을 위한 과제를 모색하는 시도를 시작하게 된 것이다.<sup>3)</sup>

이러한 배경에서 지역사회보장계획 수립에서 ‘지역성의 반영’은 매우 중요한 원칙이 아닐 수 없다. 지역사회보장계획에서 지역성은 ‘지역 고유의 특성이 반영된 계획의 수립’으로 이해할 수 있다.<sup>4)</sup> 중앙정부에서 위탁한 복지 사무를 일괄적으로 집행, 전달하는 수동적인 역할에서 벗어나 지역을 바탕으로 사회복지 영역에 대한 지방자치단체의 자율성과 책임성을 강화할 수 있는 가장 기본적인 원칙이다. 지역사회보장계획에서 지역적 특성이 적절하게 반영될 때 주민들의 복지 욕구 표현과 더불어 지역사회 참여가 용이해지며 이를 통해 행정 주체들과 동등한 파트너십을 형성하고 주민 주체를 형성해 지역사회복지를 실천할 수 있다.<sup>5)</sup> 이에 지역성은 그간 지역사회보장계획 영역에서 지속적으로 강조되어 왔다. 노구치(2002)는 지역복지계획의 기본 개념이라는 형태로 총합성, 포괄성, 사회 정책의 계획화, 참가 중시, 지역성 중시, 목표 수치화를 제시하였다.<sup>6)</sup> 박태영(2003)은 지역사회보장계획 수

1) 2015년 7월 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제정에 따라 지역사회복지계획은 지역사회보장계획으로 명칭이 변경되었으며, 계획에 포함되는 영역도 사회복지 영역에서 사회보장 영역으로 확장됨. 2015년 이전에 수립된 1~3기의 계획은 모두 지역사회복지계획으로 수립되었으나 본고에서는 변화된 환경을 반영해 현재 실행 중인 제3기 지역사회복지계획은 ‘지역사회보장계획’으로 표기함.

2) Litvack et al.(1998)은 지방분권을 세 가지 영역, 즉 행정의 분권(administration decentralization), 정치적 분권(political decentralization), 재정의 분권(fiscal decentralization)으로 구분한다. 행정의 분권은 기능 배분과 사무 배분이 중앙과 지방자치단체 간에 어떻게 배분되는가의 문제이며, 정치적 분권은 주민들의 정치적 선택에 따라 지방의회를 구성하고 지방자치단체장을 선출함으로써 중앙정부와 구분되는 것을 의미한다. 마지막으로 재정의 분권은 국세와 지방세라는 제도적 구분에서 더 나아가 지방재정 조정 제도의 설계 및 지역균형개발에 대한 재원 이전 등이 해당된다[함영진, 김경준, 김성은 등(2012), 지방자치단체 복지사업 특징 및 영향요인 분석, 한국보건복지정보개발원 참고].

3) 강해규(2003). 지방자치단체 사회복지계획 수립의 과제와 활성화 방안. 보건복지포럼, 통권 제75호, p.77.

4) 정홍원 등(2013). 제3기 지역사회복지계획 수립 지원 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.

5) 박태영(2012). 지역사회복지의 정체성에 관한 연구. 한국지역사회복지학, 43, p.659.

6) 노구치 사다히다(野口定久, 2002). 지역사회복지계획: 단계 30(必携地域福祉計画ステップ30). 미에현 지역사회복지협의회(三重県社会福祉協議会). pp.14-15.

립 5원칙 중 1원칙으로 지역의 개별화 존중 원칙을 제시했는데, 지역의 개별화 존중 원칙이란 정부가 제시하는 가이드라인에 맞춰 획일적인 지역의 목표 수치만 기입하는 형식의 계획이 아니라 해당 지역사회의 특성이 반영된 지역사회복지계획이 필요함을 의미한다.<sup>7)</sup> 이재완(2006)은 지역사회보장계획이 계획성, 책임성, 연속성, 지역성, 고유성, 다양성을 제고할 수 있는 계획이 되어야 한다고 주장하였다.<sup>8)</sup>

### 3. 제3기 지역사회보장계획: 지역성 강조의 원칙<sup>9)</sup>

제3기 지역사회보장계획에서는 계획 수립의 원칙을 지역성, 과학성, 일관성, 실천성으로 제시하였다. 지역사회보장계획은 지역 특성을 반영해 지역 주민에게 필요한 복지서비스를 공급하기 위한 목적에서 수립되어야 함을 강조한 것이다. 3기 계획은 지역성을 확보할 수 있는 방식으로 지역사회 특성을 반영할 수 있도록 지방자치단체의 기획력을 더욱 증진한다는 점에서 그간 수립된 1, 2기 계획과 차별된다. 그 차이점은 다음과 같다.

우선 계획 수립 과정의 차이이다. 3기 계획에서는 지역사회보장계획으로 이루고자 하는 지역의 모습을 명확하게 설정하고 구체적으로 제시해 궁극적인 지향을 합의하는 과정을 최우선 과제로 제시하였다. 이는 비전 수립과 이에 따른 전략 도출, 목표 설정이라는 체계적인 수립 과정으로 나타난다. 1, 2기 지역사회보장계획 역시 3기 계획과 마찬가지로 비전과 우선순위(3기에서는 전략목표)를 설정하도록 한 것은 유사하다. 그러나 이전 지역사회보장계획의 비전은 중요성이 인식되지 못한 채 그저 사업 계획을 제시한 후 그 위에 비전을 끼워 맞추는 것이 대부분이었다. 비전의 내용 역시 의미 있고 명료한 것이 아니라 보기 좋은 단어들의 조합일 뿐이어서 지역의 특성을 반영하지 못한 대동소이한 한계를 가지고 있었던 것이다. 이에 3기 계획에서는 기존의 과정과는 정반대로 지역성을 반영할 수 있는 비전을 수립하는 것이 가장 우선되어야 함을 강조한다. 비전이 설정되고 나면 그 비전을 이루는 데 문제가 되는 전략 쟁점을 도출하고, 이에 대한 대안으로 전략을 설정하며, 그 전략의 성공을 측정하기 위한 목표를 세우고, 목표를 이루기 위한 사업을 배치하는 방식으로 계획이 수립된다.<sup>10)</sup> 이러한 과정을 밟을 때 비로소 지역성이 반영된 일관되고

7) 박태영(2003). 일본의 지역복지지원계획에 관한 연구. 사회복지개발연구, 9(2), p.118.

8) 이재완(2006). 지역복지환경변화에 따른 지역사회복지계획 수립의 과제. 한국지역사회복지학, 19, p.99.

9) 김보영(2014). 제3기 지역사회복지계획, 전략과 방향. 보건복지포럼, 통권 제208호와 정홍원, 최환(2014). 지역사회복지계획의 의의와 제3기 계획 수립 방안. 보건복지포럼, 통권 제208호의 내용을 중심으로 재작성함.

10) 제3기 지역사회보장계획 수립 매뉴얼(보건복지부, 2014)에 따르면 비전은 본 계획을 성공적으로 집행하여 4년 후 도달하고자 하는 수준과 성취하고자 하는 모습을 표현한 것이며 전략목표는 비전을 실현하기 위해 달성해야 할 과제의 표현으로, 지역사회복지 비전과 실제 사업의 연결 및 성과 관리 기준의 역할을 함. 핵심과제는 지역의 사회문제 발생 원인과 지역의 복지 자원 상황을 고려해 우선적으로 추진해야 할 과제로 정의됨.

논리적인 계획 수립이 가능하며 설정된 비전과 목표에 따라 다양한 사업들을 통합하고 조정할 수 있다는 것이다.

계획 수립 과정의 차이는 해당 지자체에서 실제로 운영되는 사회보장 영역 사업에 대한 반영 정도의 차이로 이어진다. 즉, 지자체마다 지역사회보장계획이 담고 있는 세부 사업 총량의 차이가 있다는 것이다. 1, 2기 지역사회보장계획에는 약간의 차이는 있으나 저소득층, 노인, 장애인, 여성/보육, 아동/청소년, 기타, 보건의료 등으로 구성된 공통의 영역이 존재했다. 영역별로 중앙 정부의 위임 사업인 보편사업과 지방자치단체에서 개발한 지역사업을 그대로 나열하는 경우가 일반적이었다. 이때 계획서에 수록된 전체 세부 사업은 해당 지자체에서 운영하고 있는 사회복지사업 총량과 거의 일치한다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 방식은 백여 가지가 넘는 전체 복지사업들을 총망라해 병렬적으로 제시한 것이라 지역의 복지 계획을 파악하기 어렵다는 비판을 피할 수 없었다. 정책의 우선순위를 조정하는 것은 용이하지 않았으며 지역성이 반영되기도 어려운 일이라는 것이다. 반면 3기 계획에서는 지역사회복지계획에서 지향하고자 하는 비전을 제시하고, 이를 이뤄 나가기 위해 전략목표와 핵심과제를 설정하고, 핵심과제를 달성하기 위한 세부 사업들을 지자체에서 합의해 선정하게끔 했다. 지자체에서 운영하는 모든 사업을 단순히 나열하는 게 아니라 어떤 세부 사업을 어떻게 효과적으로 만들 것인지에 집중하는 방식이다. 비전과 전략, 핵심과제를 달성하기 위한 기존의 사업들을

체계적으로 정리하고, 이를 통해 부족하거나 비어 있는 사각지대를 파악해 새로운 사업을 기획해야 한다는 것이다. 국고 보조를 통한 보편사업에 대해서도 지역의 특성을 반영한 사업 추진 체계를 고려해 보고, 지역사업과의 재조정을 통해 지역사회의 특성을 반영할 수 있는 계획을 수립하는 것이다. 그러므로 3기 계획에 제시된 세부 사업은 해당 지자체 사회복지 사업의 총량과는 일치하지 않으며 그 비율은 지역의 특성, 기획의도에 따라 상이하게 나타난다.

물론 지역사회보장계획에서 가장 기본적인 지역성의 확보는 객관적인 지역사회의 진단을 바탕으로 할 때 가능하다. 그러나 지역사회의 진단 결과만으로 계획을 수립하는 것에는 분명한 한계가 있다. 왜냐하면 복지 영역과 같은 한정된 자원으로 다양한 이해를 조정해야 하는 상황에서 이러한 객관적 조사 결과로 수립된 계획은 현실성이 높지 않을 수 있기 때문이다. 지역사회에서 노인에 대한 욕구가 아무리 높다 하더라도 한정된 자원으로 모든 욕구를 충족시킬 수는 없다. 이러한 현실적인 한계를 극복하며 지역성을 확보할 수 있는 방식이 지역의 특성을 고려한 계획의 기본 방향 설정과 이를 바탕으로 한 사업의 기획이며, 이것이 3기 계획의 원칙이다. 지역에서 조정되어야 할 욕구의 수준과 정도, 그리고 그 우선순위와 전략 등 구체적인 기준에 합의함으로써 지자체의 책임성을 확보하고 지역성을 공고히 할 수 있다는 것이다. 지역사회보장계획의 기본 방향과 사업 기획에 대해 강조하는 것은 바로 그 때문이다.

표 1. 기수별 지역사회보장계획의 기본 방향 및 사업 계획 수립 방식

	1기 (2007~2010년)	2기 (2011~2014년)	3기 (2015~2018년)
기본 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비전과 정책 방향 제시</li> <li>- 우선순위 과제 선정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비전: 기본 방향</li> <li>• 정책 우선순위 제시</li> <li>- 사업 영역, 사업 수행 방법, 지역별로 구분하여 설정 가능</li> <li>- 제한된 자원의 적절한 배분 기준 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비전</li> <li>• 전략목표 설정</li> <li>- 비전 설정 → 우선순위 규정 → 전략목표 설정 → 목표 달성을 위한 핵심과제의 배치를 위한 전략지도의 활용</li> </ul>
사업 계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부문별 정책 목표와 추진 전략</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부문별 사업 계획</li> <li>- (필수) 저소득층, 노인, 장애인, 여성/보육, 아동/청소년, 기타, 보건의료 연계</li> <li>- (선택) 실업, 고용, 주거, 교육 등 지역 특성 고려, 자율적 결정</li> <li>- 중점 추진 사업명, 사업 관련 수요 및 공급 분석, 관련 문제 분석, 부문별 계획의 목표 및 중점 추진 방향 제시</li> <li>- 세부 사업은 투입, 활동, 산출, 성과, 모니터링 계획, 사업의 권고 조정 내용, 유의 사항 등을 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 핵심과제별 사업 계획</li> <li>- 지역 주민의 복지 욕구, 지역의 복지 자원 현황, 지역사회 특성 등에 근거하여 도출</li> <li>- 핵심과제 관련 문제 분석, 수요·공급 분석, 핵심과제 내용과 추진 계획, 성과목표 및 지표의 제시</li> <li>- 세부 사업은 성과목표 및 지표, 사업의 내용, 연차별 추진 계획 및 방안, 모니터링 계획, 사업 권고 조정 내용, 유의 사항 등을 제시</li> </ul>

자료: 이정은(2016). 지역사회보장계획 수립의 변화와 과제. 보건복지포럼 7월호를 재구성하였음.

#### 4. 광역자치단체의 지역사회보장계획 수립 현황 분석

그렇다면 제3기 지역사회보장계획에서의 지역성 강화 의도는 어떻게 반영되었을까. 우선 계획 수립 과정의 지자체 기획과 관련된 부분으로

비전-전략목표-중점 추진 사업에 대한 설정과 관리의 측면을 살펴보았다. 다음으로는 이러한 기획의 결과로서 지역사회보장계획이 담고 있는, 실제로 지자체에서 운영 중인 사회보장사업에 대한 반영 정도를 확인하였다.

가. 계획 수립 과정: 비전-전략목표-중점 추진 사업의 설정 및 관리<sup>11)</sup>

우선 비전을 살펴보자. 앞서 설명한 바와 같이 3기 계획에서는 지역성을 반영한 구체적인 비전 제시, 명료하고 의미 있는 비전 수립을 최우선 목표로 삼았다. 이는 1, 2기 비전의 대부분에서 나타난 한계, 즉 추상성이 높거나 보기 좋은 단어들의 의미 없는 조합이었다는 점을 보완하기 위함이기도 하다.<sup>12)</sup> 그럼에도 불구하고 제3기 계획의 광역자치단체의 비전을 검토한 결과 지난 1, 2기 계획의 비전과 큰 차별성을 확인하기 어려울 만큼 명료하거나 의미 있는 비전 수립은 미흡한 것으로 파악되었다. 거의 모든 광역자치단체에서 “행복한”, “따뜻한”, “함께하는” 도시에 대한 비전을 제시했는데, 이러한 비전만으로 지역사회보장계획을 통해 만들고자 하는 지역의 모습을 확인하기는 어렵다. 실현이 요원한 이상적인 비전이라기보다는 추상적 성격이 짙어 지역성 담보는 물론이고 비전이 달성되었는지를 확인하기 어려운 것이다. 또한 5개의 광역자치단체에서 3기 계획 대비 2016년 시행 계획에서 비전이 변화한 것이 확인되었다. 교체된 비전은 ‘삶이 풍요로운...’에서 ‘따뜻한...’으로, ‘시민이 만족하는 따뜻한...’에서 ‘따뜻한...’으로, ‘행복한...’에서 ‘사람 중심

행복도시’로, ‘지역맞춤형 선순환 복지공동체 구축’에서 ‘도민이 행복한 공감형 복지도시’로의 변화 등이다. 이는 정책 목표 수준으로 구체화된 형태로 변화한 것이라고 보기 어려우며 오히려 추상의 정도가 높아진 경우도 발견된다.

정책 환경과 비전을 바탕으로 설정된 전략목표를 확인한 결과, 광역자치단체 평균 3~4개의 전략목표를 설정한 것이 일반적이었다. 전달 체계(복지시스템) 확립과 맞춤형 복지, 공동체 강화 등이 공통적인 전략으로 제시되고 있었다. 한 가지 눈여겨볼 사실은 3기 계획과 비교해 비전이 변경되었는데도 전략목표는 수정되지 않고 그대로 유지되는 지자체가 발견됐다는 점이다. 이는 추상화된 비전의 설정과도 연관될 수 있다. 물론 반드시 비전의 변경이 전략목표의 수정을 수반하지는 않을 것이다. 하지만 추상성이 높은 비전은 어떠한 전략목표로도 혹은 전략목표의 수정 없이도 설명될 수 있다는 점을 고려해 볼 수 있는 것이다. 즉, 비전의 추상성이 높음에 따라 비전이나 전략목표를 통해 지역의 특성을 확인하기 어려우며, 결국 그것의 달성 정도나 전략목표와의 정합성을 점검하기 어렵다. 우선적으로 지향해야 할 비전을 제시하고 이를 달성하기 위한 전략목표를 수립했다기보다는, 기존에 설정된 전략

11) 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」제정으로 아래 표와 같이 3기 계획에서 설정한 계획 체계의 변화가 있음. 본 분석에서는 혼돈을 방지하기 위해 3기 계획에서 활용한 기존의 체계로 표현함.

3기 계획 → 2016년 시행 계획	
비전	목표
전략목표	추진 전략
핵심과제	중점 추진 사업

12) 김보영(2014). 제3기 지역사회복지계획, 전략과 방향. 보건복지포럼, 통권 제208호, pp.7-8.

목표를 아우를 수 있는 추상적인 비전을 별개로 결되지 못한 채 운영되고 있음을 확인하는 결과 설정하는 등 비전과 전략목표가 유기적으로 연 라 할 수 있다.

표 2. 광역자치단체별 지역사회보장계획의 비전(목표)과 전략목표(추진 전략)

	3기 계획		2016년 시행 계획	
	비전	전략목표	비전	전략목표
서울	함께하는 서울, 따뜻한 행복도시	보편적 복지 강화 사회 양극화 완화 지역복지공동체 활성화 복지전달체계 강화	(좌동)	(좌동)
부산	시민이 행복하고 따뜻한 맞춤형 복지 실현	부산형 맞춤형 복지 실현 복지와 고용의 통합 실현 지속 가능한 복지 환경 조성	(좌동)	(좌동)
대구	상생하는 복지, 행복도시 대구	사각지대 해소를 위한 안전망 강화 고용 취약계층을 위한 일자리 확대 미래세대의 건강한 육성 전달체계 역량 강화	(좌동)	(좌동)
인천	시민이 행복한 도시, 삶이 풍요로운 인천	인천형 복지시스템 구축 생애주기별 보편적 돌봄 체계 구축 대상자별 맞춤형 복지 서비스 제공	시민이 행복하고, 따뜻한 복지도시	(좌동)
광주	더불어 사는 시민, 따뜻한 복지도시 광주	시민 존중의 광주형 복지 관리생애 주기별 맞춤형 복지 서비스 건강하고 안전한 시민 생활 시민 친화형 사회복지전달 체계	(좌동)	시민 존중의 광주형 복지 관리 생애주기별 맞춤형 복지 서비스기본 생활이 보장되는 일자리 건강하고 안전한 시민 생활 시민 친화형 사회복지전달 체계
대전	체감하는 복지, 행복한 대전	춤추는 사회 안전망 구축 일하는 시민 건강한 사회 시민 누구나 체감하는 구석구석 보살핌	(좌동)	(좌동)
울산	시민이 만족하는 따뜻한 행복도시 울산 구현	시민 중심의 체감적 복지도시 구축 가족이 행복한 가족친화도시 구축	따뜻한 행복도시 울산	(좌동)
세종	스마트 복지, 행복한 세종	지속 가능한 복지 찾아가는 복지 접근 용이한 복지 개혁적인 복지 함께하는 복지	스마트한 복지도시, 사람 중심 행복도시 세종	돌봄과 성장이 보장되는 세종 일자리 와 소득이 보장되는 넉넉한 세종 예방과 치료, 안전이 보장되는 세종 주민 생활과 자치 역량이 튼튼한 세종 대대로 화목한 가정과 마을을 만드는 세종 시민 모두가 함께 만드는 행복도시 세종



(표 계속)

	3기 계획		2016년 시행 계획	
	비전	전략목표	비전	전략목표
경기	따뜻한 복지공동체 경기도	복지 서비스 강화 복지 공동체 강화 사회적 일자리 강화	(좌동)	(좌동)
강원	함께 누리고 만드는 행복한 강원도	생애 주기별 맞춤형 보건복지 제공 복지 사각지대 해소 효율적 복지전달체계 구축 지속 가능한 복지 공동체 조성	(좌동)	(좌동)
충북	모두가 행복한 평생복지	고용·복지 연계를 통한 자아실현 안전 친화적 복지 환경 구축 맞춤형 통합 지원체계 구축 민관 협력형 전달체계 구축	(좌동)	(좌동)
충남	따뜻한 복지, 행복한 충남	복지권 증진 복지 서비스 향상 복지 기반 확대	따뜻한 복지, 도민 모두가 행복 한 충남	(좌동)
전북	지역 맞춤형 선순환 복지공동체 구축	아동 친화 양육 및 발달 환경 조성 아동청소년 사회안전망 구축 및 통합지원체계 수립 고용복지 통합 전달체계 구축 및 근로빈곤층 자립 기반 마련 노인 돌봄 안전망 수립 및 건강한 노후 생활 지원 지역 맞춤형 복지서비스 제공 및 도농복지 불균형 해소	도민이 행복한 공감형 복지도시 '전북'	(좌동)
전남	온정 가득, 희망 가득, 살고 싶은 복지 전남	생애주기별 복지 충전 도민 중심의 맞춤형 복지 자립 지향적 고용 복지	(좌동)	(좌동)
경북	사람 중심, 함께 만드는 복지 경북	취약계층 경제적 자립 기반 조성 사각지대 없는 지역 공동체 실현 도민 복지권 보장 및 강화 맞춤형 서비스 인프라 확충	(좌동)	(좌동)
경남	도민과 더불어 즐거운 여민(與民) 복지	-	(좌동)	협력하는 복지 희망찬 복지 내실 있는 복지 든든한 복지
제주	삶의 질이 높은 복지공동체 구현	다양한 수요에 부응하는 맞춤형 복지 고용과 복지 연계로 자립 환경 조성 건강하고 안심하는 제주 사회 도민 중심의 복지전달체계 구축	(좌동)	다양한 수요에 부응하는 맞춤형 복지 고용과 복지 연계로 자립 환경 조성 건강하고 안심하는 제주 사회 도민 중심 사회보장 기반 구축

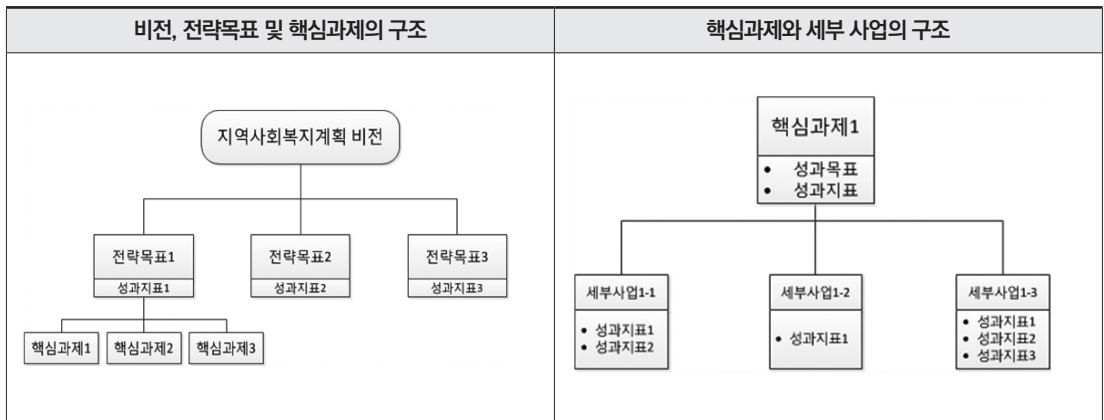
자료: 각 시도. "제3기 지역사회복지계획", "2016년 지역사회보장 시행 계획서"의 해당 내용을 발췌함.

다음으로는 지역사회보장계획의 목표와 핵심과제의 관리가 어떻게 이뤄지고 있는지 확인해보았다. 지역사회보장계획이 지역성을 반영하여 체계적으로 기획되었다 하더라도 실행되고 관리되지 않는다면 계획으로서의 의미를 찾을 수 없다.

3기 계획에서 전략목표는 비전과 실제 사업을 연결하며 성과 관리 기준의 역할을 담당한다. 핵

심과제는 전략목표를 달성하기 위한 정책 수단 중에서 핵심 내용을 의미하며, 지역사회 문제의 발생 원인과 지역의 복지 자원 상황을 고려해 우선적으로 추진해야 할 과제이다. 전략목표의 추진 실적과 도달 정도를 측정하기 위해 성과지표를 설정해야 하며, 핵심과제는 달성하려는 성과목표를 설정하고 이를 측정할 수 있는 성과지표를 마련하도록 되어 있다.

표 3. 제3기 지역사회보장계획의 전략목표와 핵심과제 구조



자료: 보건복지부(2014). 제3기 지역사회복지계획 수립 매뉴얼.

그렇다면 실제 이들 전략목표와 핵심과제는 어떻게 실행, 관리되고 있을까. 우선 ‘전략목표’를 살펴보면 3기 계획 수립 시점에서 전략목표의 성과지표를 설정하고 이에 대한 관리 계획을 제시한 광역자치단체는 17개 중 3개인 것으로 확인되었다. 그러나 2016년 시행 계획에는 이 3개의 지자체마저 3기 계획에서 제시된 성과지표를

삭제해 선언적인 전략 문구만이 남아 있는 것으로 확인되었다. 다만, 부산은 3기 계획에서는 전략목표의 성과지표를 설정하지 않았으나 2016년 시행 계획에서는 새로이 그 성과지표를 설정하고 실행 정도를 관리할 계획을 제시함으로써 타 지자체와 차이를 보인다.

‘핵심과제’의 경우 2개를 제외한 15개의 지자체에서 성과목표와 지표를 설정한 것으로 확인되었다. 그러나 이 중 2개의 지자체는 세부 사업별로 설정한 성과목표와 지표를 그대로 나열한 수준으로 확인돼 성과지표를 설정했다고 보기 어려우므로 13개의 지자체만이 성과목표와 지표를 설정했다고 볼 수 있다. 그러나 2016년 시행 계획을 확인해 보면 기존에 성과목표와 지표

를 설정한 13개의 지자체 중 4개의 지자체는 성과지표를 삭제했거나 전체 세부 사업의 성과지표를 나열하는 방식으로 대체한 것으로 나타나 2016년 시행 계획에서 핵심과제의 성과지표를 제시한 지자체는 9개로 확인되었다.<sup>13)</sup> 이러한 현상은 3기 계획에서 강조한 비전-전략목표-핵심과제 선정이라는 체계가 적절하게 운영되지 못하고 있음을 방증하는 결과라고도 할 수 있다.

표 4. 전략목표의 성과지표 및 핵심과제에 대한 목표 및 성과지표의 설정 여부

	전략목표		핵심과제	
	3기 계획	2016년 시행 계획	3기 계획	2016년 시행 계획
서울	○	×	○	×
부산	×	◎	○	○
대구	×	×	○	○
인천	×	×	○	×
광주	○	×	○	◎
대전	×	×	△	△
울산	×	×	○	○
세종	×	×	○	○
경기	×	×	○	○
강원	×	×	○	○
충북	×	×	△	△
충남	×	×	○	×
전북	○	×	○	○
전남	×	×	○	◎
경북	×	×	○	△
경남	-	×	×	×
제주	×	×	×	×

주: ◎: 성과지표의 발전적 설정(지역사회보장지표의 활용, 단순 투입·산출 지표에서 영향지표로의 교체 등)  
 ○: 성과지표 설정  
 △: 성과지표를 설정하기는 했으나 전체 세부 사업의 전체 성과지표를 핵심과제 성과지표로 제시  
 ×: 성과지표 미설정  
 -: 전략목표의 미설정

자료: 각 시도. “제3기 지역사회복지계획”, “2016년 지역사회보장 시행 계획서”의 해당 내용을 발췌함.

13) 다만 두 개의 지자체에서는 단순한 산출 위주의 지표를 수정해 지역사회보장지표 등(기초수급생활대상자 탈수급률, 출산율 등)을 활용하거나 핵심과제의 성과를 측정할 수 있는 영향지표(outcome)로 수정하였음.

나. 전체 사회보장사업의 반영

마지막으로 앞서 살펴본 지역성 반영을 위한 기획의 결과로서 지역사회보장계획이 지자체의 전체 사회보장사업을 어느 정도 반영하고 있는지 확인하였다. 언급한 대로 3기 지역사회보장계획에서는 지역성을 강화하려는 의도로 1, 2기와 달리 지자체 전체 사회보장사업을 총망라해 제시하는 형태가 아니라 비전과 전략을 중심으로 세부 사업을 구성, 기획하는 것을 원칙으로 하였다. 그러므로 지자체에서 설정한 비전과 전략에 따라 전체 사회보장사업의 반영 정도에는 차이가 있을 것이며 '반영 정도'의 적정 수준을 판단하기도 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고 전체 사회보장사업의 반영 정도를 확인하는 작업은 지역성 반영의 실태를 확인하고 이에 대한 기준을 수립하기 위해 필요한 작업이라 할 수 있다.

지자체 사회보장사업의 반영 비중을 확인하기에 앞서 광역자치단체별 2016년 시행 계획에 제시된 세부 사업의 규모 및 예산 현황을 검토하였다. 세부 사업의 규모는 경북에서 가장 적

은 32개로 나타났으며 전남은 115개로 3배 이상의 편차를 보였다. 보편사업과 지역사업으로 구분해 비중을 확인해 보면 지자체별 편차는 큰 편으로 나타났다. 2016년 시행 계획에 포함된 보편사업의 비중은 강원이 78.0%로 가장 높았으며 제주(69.7%), 전남(69.6%) 순으로 높았다. 지역사업은 서울이 76.6%로 가장 높았으며 경북이 68.8%로 뒤를 이었다. 서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 세종, 경기, 전북, 경북에서는 지역사업의 비중이 높았으며 인천, 충북은 보편과 지역사업의 비중이 거의 동일하며 나머지 지역은 보편사업의 비중이 높은 것으로 확인되었다.

예산 측면에서 볼 때, 2016년 시행 계획에 제시된 전체 광역자치단체 세부 사업 예산의 합은 약 6527억 원이며 보편사업 예산이 약 85%, 지역사업 예산이 약 15%를 차지하였다. 2015년 기준 지자체의 사회복지지출 중 지역사업지출 비중이 약 8.6%인 것을 감안한다면<sup>14)</sup> 지역사회보장 계획서에 수록된 지역사업의 비중은 실제로 다 높은 수준인 것으로 보인다.

표 5. 2016년 시행 계획서상의 광역자치단체별 세부 사업 규모 및 예산 현황

(단위: 개, 백만 원)

	세부 사업 수 <sup>1)</sup>			세부 사업 예산			
	계 (%)	보편사업 (%)	지역사업 (%)	계 (%)	보편사업 <sup>2)</sup> (%)	지역사업 (%)	비예산 사업 수 <sup>3)</sup>
전체	874 100.0	444 50.8	430 49.2	6,527,894 100.0	5,544,060 84.9	982,834 15.1	64

14) 지방재정연감(2015). 2015년 지방자치단체 세출 예산 구조별 총계분석(총괄).

(표 계속)

	세부 사업 수 <sup>1)</sup>			세부 사업 예산			비예산 사업 수 <sup>3)</sup>
	계 (%)	보편사업 (%)	지역사업 (%)	계 (%)	보편사업 <sup>2)</sup> (%)	지역사업 (%)	
서울	47 100.0	11 23.4	36 76.6	1,222,215 100.0	925,448 75.7	296,767 24.3	2
부산	52 100.0	20 38.5	32 61.5	333,669 100.0	204,306 61.2	129,363 38.8	5
대구	33 100.0	13 39.4	20 60.6	109,174 100.0	18,002 16.5	91,172 83.5	9
인천	79 100.0	40 50.6	39 49.4	252,187 100.0	228,973 90.8	23,214 9.2	7
광주	36 100.0	15 41.7	21 58.3	51,931 100.0	46,183 88.9	5,748 11.1	6
대전	56 100.0	23 41.1	33 58.9	92,788 100.0	55,486 59.8	37,302 40.2	10
울산	54 100.0	35 64.8	19 35.2	599,426 100.0	574,240 95.8	25,186 4.2	1
세종	57 100.0	24 42.1	33 57.9	37,613 100.0	30,778 81.8	6,835 18.2	1
경기	36 100.0	15 41.7	21 58.3	419,256 100.0	399,618 95.3	19,638 4.7	4
강원	41 100.0	32 78.0	9 22.0	392,290 100.0	380,832 97.1	11,458 2.9	3
충북	46 100.0	23 50.0	23 50.0	159,943 100.0	96,842 60.5	63,101 39.5	4
충남	35 100.0	23 65.7	12 34.3	178,548 100.0	169,573 95.0	8,975 5.0	3
전북	86 100.0	33 38.4	53 61.6	1,582,664 100.0	1,443,113 91.2	139,551 8.8	1
전남	115 100.0	80 69.6	35 30.4	632,230 100.0	582,017 92.1	50,213 7.9	3
경북	32 100.0	14 43.8	18 68.8	109,196 100.0	90,669 83.0	18,527 17.0	1
경남	36 100.0	20 55.6	16 44.4	298,549 100.0	253,988 85.1	44,561 14.9	2
제주	33 100.0	23 69.7	10 30.3	55,215 100.0	43,992 79.7	11,223 20.3	2

주: 1) 2016년을 기준으로 종료되었거나 폐지된 사업은 분석에서 제외하였으며 보편사업과 지역사업의 구분은 지역에서 제출한 계획서의 세부 사업 예산서를 바탕으로 필자가 재분류함. - 국비가 반영된 사업은 보편사업으로 분류했으며, 순수 지방비로 운영되는 사업의 경우에만 지역사업으로 구분함.

2) 보편사업의 예산은 국고 보조 비율에 따른 시도별 매칭 예산을 포함한 액수임.

3) 비예산사업은 예산이 미확보되었거나 예산 확정 전으로 판단되는 사업을 제외한 값임.

자료: 각 시도. "2016년 지역사회보장 시행 계획서"의 해당 내용을 발췌함.

다음으로 지자체에서 실제로 운영하고 있는 전체 사회보장사업 중 지역사회보장계획에 포함된 사업의 비중을 확인하기 위해 광역자치단체별 사회보장 분야 예산액과의 비교를 시도하였다.<sup>15)</sup> 2016년 시행계획에 포함된 광역자치단체의 세부 사업 예산은 전체 사회보장 분야 예산액 대비 15.8%의 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 이는 지자체 간 격차가 큰 것으로 확인되었는데, 4.7%(대구)에서 78.7%(전북)까지 약 20배의 편차를 보였다. 8개의 지자체는 10% 미만의 비중을 차지한 반면 2개의 지자체는 70%를 상회하는 수준인 것으로 나타났다. 나머지 지자체는 30% 미만으로 확인되었다.

물론 지역사회보장계획이 전체 사회보장 영역 예산에서 차지하는 비중의 정도가 높다고 해서 반드시 바람직한 것은 아니며, 그 정도가 낮다고 부적절한 것은 아니다. 반대의 경우도 마찬가지다. 이러한 차이는 지역사회보장계획 수립 당

시 지역의 특성을 반영한 기획의 차이에서 발생하는 것이기 때문이다. 다만, 앞서 비전과 전략 목표 분석 결과를 통해 확인된 상당수의 지자체에서 지역성을 바탕으로 비전과 전략, 핵심과제를 기획·설정했다고 보기 어렵다는 점을 고려한다면 사회보장계획의 반영 정도가 과도하게 낮다는 것은 지역 사회보장사업의 전반적인 그림을 확인하지 못한다는 점에서 한계가 있을 것이다. 반대로 반영 비중이 과도하게 높아 다수의 사회보장사업을 계획서에 그대로 수록한다면 1, 2기 계획에서 지적된 것과 같이 백화점식으로 망라된 사업 계획서에 불과하다는 점에서 지역 사회보장 영역의 특성을 확인할 수 없다는 비판에서 여전히 자유로울 수 없을 것이다. 더욱이 지자체마다 반영 비중의 편차가 크다는 것은 지역 사회보장계획에 대한 이해와 실행에서 차별적인 고려가 필요함을 의미한다.

표 6. 사회보장 분야 예산 대비 지역사회보장계획에 포함된 세부 사업 예산액의 비중

(단위: 백만 원)

	사회보장 분야 예산 (A)			(B) 지역사회보장계획 예산	전체 보건복지 영역 예산 중 지역사회보장계획의 차지 비중 (B/A*100)
	계 (사회복지 +보건 영역)	사회복지 영역	보건 영역		
전체	41,403,606	39,562,690	1,840,916	6,526,894	15.8
서울	8,903,516	8,518,395	385,120	1,222,215	13.7
부산	3,476,239	3,350,296	125,943	333,669	9.6

15) 광역자치단체별 예산은 광역자치단체 분청 세출예산(순계)을 활용함. 이는 광역자치단체 지역사회보장계획서상의 세부 사업 중 상당수가 시군구 전역에서 운영되는 복지사업으로, 시도 본청에서 고유의 사회보장사업을 위해 사용되는 예산을 넘어서는 범위임.

(표 계속)

	사회보장 분야 예산 (A)			(B) 지역사회보장계획 예산	전체 보건복지 영역 예산 중 지역사회보장계획의 차지 비중 (B/A*100)
	계 (사회복지 +보건 영역)	사회복지 영역	보건 영역		
대구	2,347,499	2,173,560	173,939	109,174	4.7
인천	2,259,468	2,220,875	38,593	252,187	11.2
광주	1,500,899	1,440,854	60,045	51,931	3.5
대전	1,267,715	1,215,800	51,915	92,788	7.3
울산	777,052	747,511	29,541	599,426	77.1
세종	214,237	197,677	16,560	37,613	17.6
경기	6,112,152	5,856,975	255,177	419,256	6.9
강원	1,392,550	1,328,987	63,563	392,290	28.2
충북	1,355,453	1,295,008	60,445	95,712	7.1
충남	1,642,449	1,527,164	115,284	178,548	10.9
전북	2,010,861	1,942,946	67,915	1,582,664	78.7
전남	2,095,519	1,978,010	117,509	632,230	30.2
경북	2,569,253	2,454,974	114,280	109,196	4.3
경남	2,638,159	2,531,904	106,255	298,549	11.3
제주	840,586	781,754	58,832	55,215	6.6

주: 지방재정통합공개시스템(2016. 2. 8. 인출). 사회보장 분야 예산은 2016년 시도 본청의 세출예산(순계)이 기준으로 국고보조금, 지특·기금 보조금, 시도비를 합산한 값임.

## 5. 나가며

지역사회보장계획의 중심에는 지역성이 있다. 지역성이 사라진 계획은 중앙 단위에서 수립하는 여러 계획 중 하나에 불과할 뿐이다. 본고에서는 이러한 지역성 원칙이 실제 지자체의 지역사회보장계획서상에서 어떻게 구현되었는지 확인하기 위해 17개 광역자치단체의 계획서를 검토, 분석

하였다. 분석 결과 지역성 반영의 주요 원칙으로 제시된 비전-전략목표-중점 추진 사업으로 이어지는 지자체의 기획 영역에서 지역을 고려한 기본 방향 설정과 기획 수준은 전반적으로 미흡하게 나타났다. 또한 지역사회보장계획에서 포함하고 있는 지자체별 세부 사업의 규모는 편차가 있었으며 실제 지역사회보장 분야의 예산액과 비교했을 때도 차이가 있는 것으로 확인되었다.

제4기 지역사회보장계획 수립이 도래한 현시점에서 본 분석 결과를 바탕으로 다음과 같은 고민을 시작해야 한다. 먼저, 3기 계획에서 제시된 비전-전략목표-중점 추진 사업으로 이어지는 계획 수립 체계에 대한 명확한 방향 설정이 필요하다. 앞서 살펴본 바와 같이 3기 계획의 의도와 달리 실제 지자체 계획서에서는 선언적이고 추상적인, 계획서 작성을 위한 계획 수립이 돼 버린 경우가 다수를 차지했다. 지역의 특성을 고려하지 않은 추상적인 비전 설정과, 목표나 성과가 관리되지 않은 전략과 중점 추진 사업은 지역사회보장계획이 지역에서 실효성 있는 계획으로 역할하지 못한다는 것을 보여 준다. 4기 계획에서는 지역성 확보를 위한 다양한 계획 수립 체계에 대한 고민과 함께 실제 운영되고 있는 지역사회보장사업의 계획서상 반영 정도에 대한 합의 등을 바탕으로 지역성이 확보된 실효성 있는 계획으로 자

리매김할 수 있는 방향을 고민하기 시작해야 할 것이다. 더불어 확장된 사회보장 영역에 대한 관련 주체들과의 논의 역시 이루어져야 한다.

지난 10년간 지역사회보장계획 수립을 위한 환경은 분명 발전하였으나 여전히 녹록하지는 않다. 계획 수립 담당 공무원의 잦은 교체와 지자체 및 지역 주민의 관심 부족, 지역사회보장협의체(사회보장위원회)와 민간 기관의 미숙한 협력 체계 등은 여전히 숙제이다. 지역사회보장계획의 당초 목표가 무엇이었는지, 그것이 어떻게 기획되고 활용되어야 할지 등 기본적인 고민을 바탕으로 제4기 지역사회보장계획이 설계되어야 한다. 지역사회보장계획이 지역 고유의 중기사회보장계획으로 자리매김할 수 있는 발전적인 방향을 모색하기 위해 관련 주체들의 심도 깊은 논의가 시작되어야 할 것이다. ■